ARREST VAN HET GERECHT (Negende kamer)

14 juni 2023 *

„Staatssteun – Overeenkomsten met de luchtvaartmaatschappij Ryanair en haar dochteronderneming Airport Marketing Services – Marketingdiensten – Beslissing waarbij de steun onverenigbaar wordt verklaard met de interne markt en de terugvordering ervan wordt gelast – Voordeel – Criterium betreffende de reële behoefte – Artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten – Recht van toegang tot het dossier – Recht om te worden gehoord”

In zaak T-79/21,

Ryanair DAC, gevestigd te Swords (Ierland),

Airport Marketing Services Ltd, gevestigd te Dublin (Ierland),

vertegenwoordigd door E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis en D. Pérez de Lamo, advocaten,

verzoeksters,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Flynn, J. Carpi Badía en C. Georgieva als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door:

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. Maceroni en A.-L. Meyer als gemachtigden,

interveniënte,

wijst

HET GERECHT (Negende kamer),

ten tijde van de beraadslagingen samengesteld als volgt: M. J. Costeira (rapporteur), M. Kancheva en P. Zilgalvis, rechters,

* Procestaal: Engels.

griffier: S. Spyropoulos, administrateur,

gezien de stukken,

na de terechtzitting op 20 oktober 2022,

het navolgende

Arrest [1]

[*omissis*]

I. Voorgeschiedenis van het geding

A. Litigieuze overeenkomsten

2 Eerste verzoekster, Ryanair DAC, voorheen Ryanair Ltd, is een in Ierland gevestigde luchtvaartmaatschappij die dagelijks meer dan 2 000 vluchten uitvoert naar 209 bestemmingen in 33 landen in Europa en Noord-Afrika. Tweede verzoekster, Airport Marketing Services Ltd (hierna: „AMS"), is een dochteronderneming van Ryanair die strategische marketingoplossingen levert. Het grootste deel van de activiteiten van AMS bestaat in de verkoop van advertentieruimte op de website van Ryanair.

3 De luchthaven van Montpellier Méditerranée (hierna: „luchthaven van Montpellier") ligt op ongeveer 7 km van het centrum van Montpellier, de hoofdstad van het departement Hérault in de regio Occitanië, in Frankrijk. De luchthaven staat open voor nationaal en internationaal commercieel verkeer.

4 Tussen 1964 en 2009 werd de luchthaven van Montpellier beheerd door de chambre de commerce et d'industrie de Montpellier (kamer van koophandel en industrie Montpellier, Frankrijk), die later is opgegaan in de chambre de commerce et d'industrie de l'Hérault (kamer van koophandel en industrie Hérault, Frankrijk) (hierna: „CCIM"). Op 23 juni 2009 werd het beheer van de luchthaven van Montpellier overgedragen aan de naamloze vennootschap Aéroport Montpellier Méditerranée (hierna: „AMM"), waarvan het kapitaal voor 60 % in handen is van de Franse Staat, voor 25 % in handen van de CCIM, voor 7 % in handen van de conseil départemental de l'Hérault (raad van het departement Hérault), voor 6,5 % in handen van de regio Occitanië, voor 1 % in handen van de communauté d'agglomération du pays de l'Or (intergemeentelijk samenwerkingsverband pays de l'Or, Frankrijk) en voor 0,5 % in handen van Montpellier Méditerranée Métropole (intergemeentelijk samenwerkingsverband grootstad Montpellier, Frankrijk) is.

[*omissis*]

6 De association de promotion des flux touristiques et économiques (plaatselijke vereniging voor de bevordering van het toerisme en de economische stromen, Frankrijk; hierna: „APFTE") is een vereniging die in juni 2010 werd opgericht op initiatief van de CCIM in samenwerking met

[1] Enkel de punten van dit arrest waarvan het Gerecht publicatie nuttig acht, worden weergegeven.

verscheidene territoriale overheden, met name de conseil régional du Languedoc-Roussillon (raad van de regio Languedoc-Roussillon, Frankrijk; nu regio Occitanië), het departement Hérault, de communauté d'agglomération de Montpellier (intergemeentelijk samenwerkingsverband Montpellier; nu Montpellier Méditerranée Métropole), de communauté de communes du pays de l'Or (samenwerkingsverband van de gemeenten van pays de l'Or; nu communauté d'agglomération du pays de l'Or) en de stad Montpellier (hierna: „publieke leden van de APFTE") en met de medewerking van meerdere lokale ondernemingen.

7 Volgens haar statuten heeft de APFTE „de bevordering en de ontwikkeling van het toerisme, inclusief zakentoerisme, in het gebied, via promotiecontracten, de aankoop van advertenties op het internet en marketingdiensten, of ieder ander publiciteitsmiddel zoals de deelname aan vakbeurzen, om een internationale clientèle aan te trekken" tot doel.

8 Tussen 2010 en 2018 heeft de APFTE met verzoeksters drie reeksen overeenkomsten inzake marketingdiensten gesloten (hierna: „litigieuze overeenkomsten").

[*omissis*]

B. Administratieve procedure

13 Op 23 maart 2017 heeft de luchtvaartmaatschappij Air France bij de Europese Commissie een klacht ingediend waarin zij stelde dat de APFTE tussen 2010 en 2015 onrechtmatige staatssteun had verleend aan Ryanair in de vorm van overeenkomsten inzake marketingdiensten ter ondersteuning van haar luchtvervoersactiviteiten naar en vanaf de luchthaven van Montpellier.

[*omissis*]

C. Bestreden besluit

18 Na afloop van de formele onderzoeksprocedure heeft de Commissie besluit C(2019) 5729 final van 2 augustus 2019 betreffende steunmaatregel SA.47867 2018/C (ex 2017/FC) ten uitvoer gelegd door Frankrijk ten gunste van Ryanair en AMS (hierna: „aanvankelijk besluit") vastgesteld. Op 13 oktober 2020 heeft de Commissie het aanvankelijke besluit gerectificeerd bij besluit C(2020) 6938 final (hierna: „rectificatie"). Het bestreden besluit, dat overeenkomt met het gerectificeerde aanvankelijke besluit, is op 19 november 2020 bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

[*omissis*]

21 Ten derde heeft de Commissie in kader van de beoordeling van het economisch voordeel opgemerkt dat er tussen de door AMM gesloten overeenkomsten inzake luchthavendiensten, die tot doel hadden om de financiële en operationele voorwaarden voor de commerciële vluchten die door Ryanair worden uitgevoerd naar en vanaf de luchthaven van Montpellier vast te leggen, en de door de APFTE gesloten litigieuze overeenkomsten, onvoldoende verbanden bestaan om een gezamenlijke analyse te rechtvaardigen, en heeft zij besloten om de litigieuze overeenkomsten afzonderlijk te onderzoeken. Volgens de Commissie is het zo dat de APFTE, door de litigieuze overeenkomsten te sluiten, een doelstelling van regionaal beleid nastreefde, hierbij uitsluitend als overheid handelde en niet – volgens de logica van een particuliere marktdeelnemer in een markteconomie – een financieel voordeel verwachtte, en dat de aankoop van marketingdiensten

niet overeenstemde met de reële behoefte maar eerder tot doel had de vluchten van Ryanair naar en vanaf de luchthaven van Montpellier te subsidiëren, zodat het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie niet van toepassing is. De Commissie heeft hieraan nog toegevoegd dat, zelfs indien dit criterium van toepassing zou zijn, daaraan niet zou zijn voldaan, aangezien de prijzen die in kader van de litigieuze overeenkomsten werden betaald niet marktconform waren. Gelet op een en ander stelt de Commissie vast dat de litigieuze overeenkomsten voor Ryanair een economisch voordeel opleveren.

[*omissis*]

24 De Commissie is tot de slotsom gekomen dat de litigieuze overeenkomsten staatssteun vormden in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

[*omissis*]

II. Conclusies van de partijen

28 Verzoeksters verzoeken het Gerecht:

– het bestreden besluit nietig te verklaren;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

29 De Commissie, ondersteund door de Raad, verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– verzoeksters te verwijzen in de kosten.

III. In rechte

A. Ten gronde

[*omissis*]

1. Tweede middel: onjuiste toepassing van het recht, kennelijke beoordelingsfout en ontoereikende motivering doordat de Commissie tot de slotsom zou zijn gekomen dat het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie niet van toepassing is

[*omissis*]

a) Vierde onderdeel: tegenstrijdigheid in het bestreden besluit betreffende de toepassing van het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie

136 Verzoeksters verwijten de Commissie dat zij enerzijds het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie niet van toepassing heeft geacht, maar anderzijds dit criterium wel heeft toegepast om te bepalen of de APFTE een „reële behoefte” had aan de

aankoop van de marketingdiensten bij verzoeksters, en of de betaalde prijs overeenkwam met de marktprijs. Zij stellen dat uit de rechtspraak en de mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (PB 2016, C 262, blz. 1) blijkt dat het criterium van de „reële behoefte" een variant is van het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie die alleen mag worden toegepast in uitzonderlijke omstandigheden, en, dat de vergelijking van de prijs van een transactie met de marktprijs een typisch element is van het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie. Bijgevolg is er volgens verzoeksters sprake van een tegenstrijdigheid in de motivering van het bestreden besluit.

137 De Commissie is het niet eens met dat betoog. Zij stelt dat het criterium van de „reële behoefte" geen variant is van het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie. In het gedeelte van haar mededeling over het begrip „staatssteun" waarin het over dat criterium gaat, wordt aangegeven dat „er […] bijvoorbeeld uitzonderlijke omstandigheden [kunnen] zijn waarin de inkoop van goederen of diensten door een overheid, zelfs al gebeurt die tegen marktprijzen, niet als marktconform kan worden beschouwd". Volgens de Commissie wordt deze benadering door het Gerecht bevestigd.

138 Voorts betoogt de Commissie dat het bestreden besluit coherent en duidelijk is. In punt 180 van dit besluit wordt namelijk opgemerkt dat de aankoop van de marketingdiensten niet overeenstemde met een „reële behoefte" maar tot doel had de vluchten van Ryanair naar en vanaf de luchthaven van Montpellier te subsidiëren. Verder is aangegeven dat indien het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie van toepassing zou zijn, daaraan niet zou zijn voldaan omdat de prijs van de marketingdiensten niet marktconform is. Volgens de Commissie druist het tweede deel van de analyse niet in tegen het eerste deel ervan, maar vormt het louter een aanvulling daarop, door subsidiair de middelen te onderzoeken die door verzoeksters en andere belanghebbenden in de formele onderzoeksprocedure zijn aangevoerd.

139 Dienaangaande moet er in de eerste plaats aan worden herinnerd dat, zoals blijkt uit punt 69 hierboven, interventies die, in welke vorm ook, ondernemingen direct of indirect kunnen bevoordelen of die moeten worden beschouwd als een economisch voordeel dat de begunstigde onderneming onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen, als staatssteun worden beschouwd.

140 Voorts worden, zoals blijkt uit punt 71 hierboven, de toepassingsvoorwaarden waaronder een dergelijk voordeel is verleend, in beginsel beoordeeld aan de hand van het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie.

141 Het uitgangspunt bij de vaststelling of dit criterium moet worden toegepast, moet de economische aard van de handeling van de staat zijn, en niet hoe die staat, subjectief bezien, dacht dat hij handelde of welke alternatieve handelwijzen hij heeft overwogen voordat hij de aan de orde zijnde maatregel heeft vastgesteld (arrest van 20 september 2017, Commissie/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, punt 27).

142 Artikel 107, lid 1, VWEU maakt immers geen onderscheid naar de redenen of doeleinden van de overheidsmaatregelen (arresten van 2 juli 1974, Italië/Commissie, 173/73, EU:C:1974:71, punt 27, en 13 februari 2003, Spanje/Commissie, C-409/00, EU:C:2003:92, punt 46). De aard van de met de overheidsmaatregelen nagestreefde doelen en de rechtvaardiging ervan hebben geen gevolgen

voor de aanmerking ervan als staatssteun (arresten van 8 december 2011, France Télécom/Commissie, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punt 17, en 25 januari 2022, Commissie/European Food e.a., C-638/19 P, EU:C:2022:50, punt 122).

143 Vastgesteld moet worden dat wanneer het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie van toepassing is, het voldoende is om te onderzoeken of dezelfde maatregel onder normale marktomstandigheden zou zijn genomen door een particuliere marktdeelnemer die zich in een situatie bevindt die zo dicht mogelijk die van de staat benadert. Het specifieke criterium in dat een bepaald geval moet worden gebruikt, dient met name te worden vastgesteld aan de hand van de aard van de door de betrokken lidstaat voorgenomen transactie (zie in die zin arrest van 6 maart 2018, Commissie/FIH Holdings en FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, punten 52 en 55).

144 In dit kader moet de Commissie een globale beoordeling verrichten aan de hand van alle relevante gegevens van de zaak op basis waarvan zij kan uitmaken of de begunstigde onderneming kennelijk geen vergelijkbare voorwaarden bij een particuliere investeerder zou hebben gekregen (zie in die zin arrest van 11 december 2018, BTB Holding Investments en Duferco Participations Holding/Commissie, T-100/17, niet gepubliceerd, EU:T:2018:900, punt 264 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

145 Bij deze beoordeling dient alleen rekening te worden gehouden met de voordelen en verplichtingen die de lidstaat heeft in zijn hoedanigheid van particuliere marktdeelnemer, en niet met die welke voortvloeien uit zijn hoedanigheid als overheid (zie arrest van 6 maart 2018, Commissie/FIH Holding en FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

146 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat een steunmaatregel ten gunste van een onderneming niet enkel wegens het feit dat partijen zich wederzijds tot prestaties verbinden, bij voorbaat van het in artikel 107 VWEU bedoelde begrip „staatssteun” kan worden uitgesloten (zie in die zin arrest van 28 januari 1999, BAI/Commissie, T-14/96, EU:T:1999:12, punt 71).

147 De enkele omstandigheid dat een staat goederen en diensten koopt die tegen marktvoorwaarden zouden zijn aangeboden, volstaat immers niet om deze verrichting aan te merken als een normale handelstransactie die tegen voor een particuliere marktdeelnemer aanvaardbare voorwaarden is verricht. In bepaalde omstandigheden moet op objectieve wijze worden aangetoond dat de staat een reële behoefte had om deze goederen en diensten te verwerven (zie in die zin arrest van 28 januari 1999, BAI/Commissie, T-14/96, EU:T:1999:12, punten 74-79).

148 De Commissie heeft haar uitlegging van de reële behoefte verduidelijkt in haar mededeling betreffende het begrip „staatssteun”. In punt 82 van deze mededeling, dat is opgenomen in punt 4.2 ervan, met als opschrift „Het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie”, is aangegeven dat om te bepalen of bepaalde transacties marktconform zijn, alle betrokken omstandigheden van een specifieke zaak in aanmerking dienen te worden genomen. Er kunnen bijvoorbeeld uitzonderlijke omstandigheden zijn waarin de inkoop van goederen of diensten door de overheid, zelfs al gebeurt die tegen marktprijzen, niet als marktconform kan worden beschouwd.

149 Deze mededeling is weliswaar niet bindend voor het Gerecht, maar kan niettemin een nuttige inspiratiebron vormen (zie in die zin en naar analogie arrest van 26 juli 2017, Tsjechië/Commissie, C-696/15 P, EU:C:2017:595, punt 53).

150 In casu heeft de Commissie in punt 7.1.3.3 van het bestreden besluit, met als opschrift „Toepasselijkheid van het beginsel van de [particuliere] marktdeelnemer in een markteconomie", ten eerste in essentie opgemerkt dat de APFTE, door de litigieuze overeenkomsten te sluiten, een doelstelling van regionaal beleid nastreefde, hierbij uitsluitend als overheid handelde en niet – volgens de logica van een particuliere marktdeelnemer in een markteconomie – een financieel voordeel verwachtte buiten de toeristische ontwikkeling van de regio. De Commissie heeft daaraan toegevoegd dat de aankoop van marketingdiensten door de APFTE niet overeenstemde met een reële behoefte maar in werkelijkheid tot doel had de vluchten van Ryanair naar en vanaf de luchthaven van Montpellier te subsidiëren. Zij heeft zich daarom op het standpunt gesteld dat het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie niet van toepassing was. Ten tweede heeft de Commissie opgemerkt dat, gesteld al dat dit criterium van toepassing zou zijn, de prijzen die zijn betaald voor de marketingdiensten niet marktconform waren, zodat niet aan het criterium zou zijn voldaan.

151 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de Commissie zich op het standpunt heeft gesteld dat het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie in casu om twee redenen niet van toepassing was, namelijk in wezen omdat, ten eerste, de APFTE uitsluitend als overheid heeft gehandeld, en ten tweede, de aankoop van de marketingdiensten door de APFTE bij verzoeksters niet overeenstemde met een reële behoefte.

152 Zoals verzoeksters in essentie betogen, kon geen van de door de Commissie in aanmerking genomen redenen de toepassing uitsluiten van het beginsel van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie.

153 Wat de eerste reden betreft, namelijk dat de APFTE als overheid heeft gehandeld, moet immers worden opgemerkt dat, zoals in wezen blijkt uit de punten 142 en 145 hierboven, bij het onderzoek naar de toepassing van het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie weliswaar geen rekening moet worden gehouden met de doelstellingen van openbaar beleid, maar dat het nastreven van dergelijke doelstellingen de toepassing van dit criterium niet uitsluit.

154 Wat de tweede reden betreft, namelijk die welke verband houdt met de aankoop door de APFTE bij verzoeksters van marketingdiensten die niet beantwoorden aan een reële behoefte, moet worden opgemerkt dat, zoals in wezen blijkt uit de punten 146 tot en met 149 hierboven, het onderzoek van de reële behoefte van de staat om goederen en diensten te verwerven per definitie impliceert dat moet worden onderzocht of een marktdeelnemer in een situatie die zo dicht mogelijk die van de staat benadert, zich onder normale marktvoorwaarden op dezelfde wijze zou hebben gedragen. Zoals blijkt uit punt 143 hierboven, valt een dergelijke beoordeling onder de toepassing van het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie. Die door de Commissie in aanmerking genomen reden kon dus evenmin leiden tot de conclusie dat het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie niet van toepassing was.

155 Derhalve moet worden vastgesteld dat de Commissie het recht onjuist heeft toegepast waar zij tot de slotsom is gekomen dat het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie in casu niet van toepassing was.

156 De Commissie heeft echter in het eerste deel van punt 7.1.3.4 van het bestreden besluit, met als opschrift „Vaststelling van het door de APFTE aan Ryanair/AMS verleende voordeel", juist onderzocht of de aankoop van de marketingdiensten bij verzoeksters aan een reële behoefte van de APFTE beantwoordde.

157 Anders dan verzoeksters stellen, heeft deze analyse van de Commissie echter niet tot gevolg dat het bestreden besluit een tegenstrijdigheid bevat die de geldigheid ervan kan aantasten. In dit verband zij eraan herinnerd dat een tegenstrijdigheid in de motivering van een besluit een schending van de motiveringsplicht oplevert en daardoor de geldigheid van de handeling aantast indien blijkt dat de geadresseerde van de handeling door die tegenstrijdigheid geheel of gedeeltelijk niet in staat is om de werkelijke redenen van het besluit te kennen, waardoor het dispositief van de handeling geheel of gedeeltelijk een juridische grondslag ontbeert (arresten van 24 januari 1995, Tremblay e.a./Commissie, T-5/93, EU:T:1995:12, punt 42, en 30 maart 2000, Kish Glass/Commissie, T-65/96, EU:T:2000:93, punt 85).

158 In casu blijkt uit de overwegingen 182 tot en met 305 van het bestreden besluit duidelijk dat de Commissie heeft vastgesteld dat er sprake was van een economisch voordeel vanwege het ontbreken van een reële behoefte van de APFTE bij de sluiting van de litigieuze overeenkomsten. Verzoeksters waren in staat de werkelijke redenen voor het bestreden besluit te kennen en de gegrondheid van de desbetreffende overwegingen van de Commissie te betwisten, hetgeen zij overigens hebben gedaan in de punten 141 tot en met 239 van het verzoekschrift en in de punten 58 tot en met 84 van de memorie van repliek. Het bestreden besluit moet dus slechts nietig worden verklaard indien deze redenen het dispositief niet kunnen onderbouwen, hetgeen in kader van het vierde middel zal worden onderzocht.

159 Wat de door verzoeksters aangevoerde tegenstrijdigheid in het bestreden besluit betreft die verband houdt met de vraag of de prijs die in kader van de litigieuze overeenkomsten werd betaald marktconform is, hoeft slechts te worden vastgesteld dat de Commissie in de overwegingen 184, 306 en 307 van het bestreden besluit heeft opgemerkt dat het ontbreken van een reële behoefte van de APFTE bij de sluiting van de litigieuze overeenkomsten voldoende was om een economisch voordeel vast te stellen, en dat zij de vraag of de prijs die werd betaald door de APFTE marktconform was, subsidiair heeft onderzocht, namelijk voor zover Ryanair dat argument in kader van haar opmerkingen in de formele onderzoeksprocedure had aangevoerd.

160 Onder voorbehoud van het onderzoek dat in kader van de eerste drie onderdelen van het vierde middel zal worden verricht, moet bijgevolg het vierde onderdeel, en dus het tweede middel in zijn geheel, ongegrond worden verklaard.

[*omissis*]

IV. Kosten

351 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoeksters in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in hun eigen kosten en in die van de Commissie.

352 De Raad draagt overeenkomstig artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering zijn eigen kosten.

HET GERECHT (Negende kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Ryanair DAC en Airport Marketing Services Ltd worden verwezen in hun eigen kosten alsmede in die van de Europese Commissie.

3) De Raad van de Europese Unie draagt zijn eigen kosten.

Costeira Kancheva Zilgalvis

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 juni 2023.

ondertekeningen